

GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

GERMÁNICO SALGADO P.

SUMARIO: 1. Las características de la globalización : sus alcances. 2. La globalización económica. 2.1. Concepciones de la globalización. 2.2. Orígenes y elementos impulsores. 2.3. Manifestaciones de la globalización. 3. Los efectos de la globalización económica. 4. Globalización y regionalización. 5. ¿Qué clase de regionalización?. 6. Conclusiones aplicables a nuestras políticas de integración.

1. Las características de la globalización: sus alcances

Al caracterizar la coyuntura internacional actual es un lugar común referirse a la globalización. Inclusive si se analiza una economía nacional, el fenómeno de la globalización aparece como causa de cambios o como fuente de oportunidades. Por lo general se la considera como un proceso ineluctable, que avanza sin que nadie pueda oponerse. Por lo general, inclusive en los países pobres, la opinión de la mayoría es que es un fenómeno que tiene consecuencias positivas. La reacción, sin mucho examen, sin un conocimiento real de sus alcances, es que tendrá efectos benéficos sobre nuestras sociedades. No importa, por lo mismo, que sea inevitable.

2.- En realidad el término se emplea con gran latitud: casi todo es atribuible a la Globalización. Pero es necesario precisar sus alcances.

- a) Hay una interpretación restringida, la más técnica, es la globalización económica.
- b) La interpretación lata o amplia: un proceso de homogeneización que abarca gradualmente toda la vida social: económica, social, cultural.
- c) Una interpretación específica al medio ambiente: el carácter global de los grandes fenómenos del ambiente, con una connotación negativa. Desde esa interpretación se difunde el término: la aldea global. La preocupación por los fenómenos del ambiente tomó cuerpo con "The Limits of Growth" (los años 70) del Club de Roma.

Pero el fenómeno que nos interesa ahora, por su impacto actual inmediato, es la globalización económica.

2. La Globalización Económica

2.1. Concepciones de la globalización

En la literatura examinada se distinguen dos concepciones para definir la globalización económica.

- a) La vertiente política
- b) La vertiente propiamente económica.

a) **La vertiente política:** énfasis en los efectos de la globalización sobre la soberanía del Estado nacional, cuya característica principal es la territorialidad exclusiva. Sin duda, como lo señala Saskia Sassen¹. La globalización económica representa una transformación fundamental en la organización territorial de la actividad económica y del poder político y económico. ¿Cómo este cambio reconfigura la exclusividad territorial de los Estados soberanos y como ésto afecta tanto a la soberanía como al sistema de gobierno basado en Estados soberanos?

La respuesta es que está en marcha una reestructuración del poder político y que surge una "nueva geografía del poder". Ya veremos sus efectos, concretamente en la conducción económica. Políticamente el efecto puede ser devastador sobre la concepción de la soberanía (exclusividad territorial), sobre las instituciones y sobre la concepción democrática de la ciudadanía. Un derecho del ciudadano es pedir cuentas a los mandatarios. En la economía global ese derecho de la ciudadanía lo ejercen exclusivamente agentes económicos: empresas y mercados, que pueden condenar un Estado a la crisis si desaprueban sus políticas (Efecto Tequila).

b) **La vertiente económica:** La concepción económica gene-

¹ Sassen, Saskia: "Losing control?. Sovereignty in an Age of Globalization". Columbia University Press, New York, 1996.

ralmente destaca el fenómeno del desarrollo de las actividades económicas sin tomar en cuenta o saltándose las fronteras de los Estados Nacionales ("cross border"). Si esa globalización se considera como un fenómeno evolutivo hacia un mundo mejor, estaremos frente a una concepción ortodoxa como la siguiente: "La globalización económica es la integración progresiva de las economías nacionales del mundo a través del flujo crecientemente no restringido del comercio e inversión mundiales"².

Una visión económica más crítica y objetiva es la de Juan Carlos Lerda: "Progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas, ya que industrias, sectores o cadenas productivas enteras - sean ellas pertenecientes a la esfera real o a la financiera - pasan a desarrollar sus actividades con creciente independencia de los recursos específicos de cualquier territorio nacional"³.

Las dos concepciones apuntan hacia elementos de la globalización que cabe tener en cuenta para el análisis posterior.

2.2 Orígenes y elementos impulsores

La globalización en su fase actual ha sido impulsado por tres procesos económicos y sociales que irrumpieron caudalosamente en el mundo industrial en los años 70 y 80. Todos ellos son conocidos, de modo que los comentaré brevemente, siguiendo la ordenación de Juan Carlos Lerda.

a) **TECNOLOGIA:** Los efectos de la revolución tecnológica han sido un factor fundamental en la globalización, especialmente las tecnologías de la microelectrónica, la información y las telecomunicaciones. Han transformado las condiciones reales de trabajo y

² Grant Power, "Globalization and its Discontents", "DEVELOPMENT. Vol. 40 No. 2 June 1997, pág. 75.

³ "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, financieras y monetarias". REVISTA DE LA CEPAL, No. 58 Abril 1996, pág. 64.

las concepciones sobre la organización de la empresa y han permitido una flexibilidad y ubicuidad física antes desconocidas. El cambio tecnológico es el que cimenta la dimensión microeconómica de la globalización y ha permitido la "progresiva desterritorialización de las actividades económicas"⁴.

b) ORGANIZACIÓN CORPORATIVA: Las nuevas tecnologías permitieron rebajar costos y hacer cambios de organización radicales: las distintas fases del proceso productivo y de gerencia podrían localizarse en los sitios que ofrecen mayores ventajas ya sea desde el punto de vista de los proveedores de insumos, de la localización estratégica frente al mercado, etc. En resumen, la organización de la empresa se ha tornado más flexible y adaptable.

Para Omán⁵ ese cambio de organización empresarial significa el abandono del Taylorismo o "gerencia científica" que ha sido el modelo que se difundió en el mundo desde los años 50 y 60. El paradigma del nuevo modelo puede ser la llamada calidad total, que invierte totalmente los ejes del sistema Taylor y permite aumentos notorios de productividad.

c) POLITICAS PÚBLICAS: Las que han influido responden a dos clases: internacionales de carácter multilateral y nacionales.

Las primeras se han llevado a cabo en un largo proceso que comenzó en Bretton Woods (IMF y Banco Mundial) al fin de la 2ª. Guerra Mundial y culminó hace poco con la creación de la OMC. En el curso del proceso se ha liberalizado buena parte del comercio de bienes y desde la Ronda Uruguay se aceleró la liberación del comercio de servicios. Esos procesos continuarán y es prácticamente todo el mundo el que participa en ellos. Esa liberalización ha sido decisiva para multiplicar las magnitudes del comercio de bienes y, si no hay cambios, lo será para los servicios. No ha sido una liberación

⁴ Lerda, op. cit. Pág. 66

⁵ Charles Omán, "The Policy Challenges of Globalization and Regionalization", DEVELOPMENT, Vol. 40 No. 2, June 1997, pág. 47.

simétrica de obligaciones y resultados para todos los países, pero no hay duda que ha producido un aumento inmenso del comercio, aún cuando esto haya dejado intocadas prácticas restrictivas impuestas por los países más poderosos. Por otro lado, los compromisos y la presión del IMF y del Banco Mundial han sido esenciales para acelerar la desregulación de los mercados financieros.

Las políticas nacionales o regionales de desregulación y la liberalización del comercio de las integraciones regionales fueron también críticas para la globalización. Tanto los países en desarrollo como las economías en "transición" (ex-socialistas), se sumaron a los países capitalistas en la liberalización del comercio y la desregulación. América Latina, con la presión de los programas de ajuste estructural, levantó casi totalmente las -barreras al comercio de bienes, desreguló y liberalizó los mercados financieros y adoptó políticas de atracción a la inversión extranjera.

2.3. Manifestaciones de la globalización

La manifestación más profunda y notoria de este fenómeno ha sido la globalización financiera. Es en ella donde el efecto de la tecnología se sintió con más fuerza y donde más rápidamente se pudo aprovechar la tendencia a la desregulación que tomó cuerpo con los eurodólares a fines de los años 40. Desde entonces el mercado financiero se ha integrado hasta ser uno solo; la magnitud de sus operaciones ha crecido excepcionalmente y se han creado nuevos instrumentos, como los llamados derivados, que permiten hacer casi todo, inclusive cubrir los riesgos de las propias operaciones financieras, con lo cual las posibilidades de control efectivo son cada vez más remotas. Para dar una idea de como ha crecido este mercado basta dar un ejemplo de un tipo de operaciones, las transacciones de cambio extranjero, "que se triplicaron entre 1986 y 1992, y que ahora llegan a más de 1. 200 mil millones de dólares por día, más de 70 veces el valor del comercio mundial en manufactura y servicios"⁶.

⁶ Omán, op. Ct .pág. 46.

La globalización financiera es, sin duda, el campo donde el fenómeno de internacionalización ha avanzado más profundamente y donde sus efectos, tanto positivos como negativos, se sienten con más intensidad, como es el caso del agudo aumento de volatilidad de ciertos precios de ese mercado, v.g. cotizaciones de cambio extranjero.

En contraste, la globalización de la producción, la globalización de la economía real, parece haber avanzado mucho menos de lo que es usual imaginar dada la presencia de las empresas transnacionales. Lo anota la ONUDI en su Informe Mundial 1996. "Las empresas transnacionales han formado cada vez más redes intraempresarias y alianzas usando una oficina regional para coordinar operaciones. En consecuencia, la concentración de la inversión extranjera directa alrededor de centros regionales importantes se han intensificado en los últimos años. Relativamente pocas actividades o empresas manufactureras están verdaderamente globalizadas (esto es, operan en todos o en la mayoría de las Regiones del mundo)"⁷.

Un juicio parecido es el de Omán, que observa que es un error pensar que el efecto de las nuevas tecnologías sobre la producción haya sido el empujarlas a tomar un alcance global, es decir, una producción que se hace sin considerar las fronteras nacionales. Anota que de hecho la "proximidad física entre empresas, y de ellas tanto con sus clientes como con sus proveedores, se ha tomado más y no menos importante". "Cuando se trata de la producción real, esto es, el abastecimientos de bienes físicos, la tendencia es más bien hacia un crecimiento intrarregional del aprovisionamiento y una regionalización de la producción"⁸.

Al parecer son pocas las empresas, y en un número restringido de actividades, que se abastecen en un radio amplio del mundo de los bienes intermedios y servicios para producir en una localización determinada, lo que sería característica de una globalización avanzada.

⁷ "La Globalización: retos y oportunidades del Desarrollo Industrial", en EL TRIMESTRE ECONOMICO, VOL LXIV (3), Julio-Sept. 1997, pág. 437

⁸ Omán, op. cit. Nota al pie de página 2, pág. 52

Como es de esperarse, la globalización no es un proceso que avanza frontalmente. Hay sectores o campos de actividad que, por su carácter o las circunstancias, se mundializan rápidamente; es el caso de los mercados financieros que se apoyaron sobre todo en avances tecnológicos que se prestaban extraordinariamente para su expansión. Como se ha analizado, la globalización de la producción se realiza mucho más lentamente pese a la presencia de las empresas transnacionales. Por lo pronto el radio de acción preferido de estas parece ser regional, salvo excepciones. La expansión del comercio de bienes seguramente se acelerará con la acción de la OMC, pero en este caso también el comercio intrarregional es el que más rápidamente ha crecido y probablemente lo continuará haciendo si se robustecen los acuerdos regionales, lo que parece probable. La Ronda Uruguay incluyó por primera vez en un convenio multilateral a muchos servicios. Esto va a traer una intensificación de las transacciones de servicios, pero es incierto el curso futuro de su expansión. Hay obstáculos derivados de la inercia de las viejas estructuras, y es muy difícil anticipar sus efectos.

Se advierte, por lo mismo, que la globalización económica es un proceso que avanza selectivamente y sería vano esperar otra cosa. En ese sentido no es ineluctable como un proceso frontal y es concebible que se mantengan campos de actividad de importancia en la vida internacional que sigan vinculados territorialmente a las fronteras de los Estados nacionales. Un ejemplo, de importancia, porque afecta a los países más poderosos, los más interesados en la globalización, es el de los movimientos de personas. La inmigración masiva desde los países pobres es resistida por los países ricos; eso es comprensible, pero demuestra que las fronteras nacionales cumplen aún funciones y lo harán por mucho tiempo.

3. Los efectos de la globalización económica

1) La globalización económica, especialmente a través del comercio, ha sido el motor del crecimiento y ha dado un nuevo impulso al desarrollo industrial (ONUDI). Esto es claro en Europa y América

del Norte; también lo es en Asia y una muestra de ese potencial comienza a manifestarse en América Latina, aun cuando sus efectos no se advierten en el desarrollo industrial.

Pero ese no es su único efecto, tiene otras consecuencias que conviene examinar para saber a que reto nos enfrentamos.

2) A nivel internacional la globalización está consolidando una geografía del poder en torno a las potencias capitalistas. Sassen se refiere a una nueva geografía del poder, porque observa que el poder económico se concentra ya no sólo en las potencias, como los Estados Unidos, sino en unas cuantas ciudades e inclusive áreas dentro de éstas (las ciudades "globales") que son los recintos desde donde las jerarquías corporativas administran sus bancos y empresas.

La globalización, es decir, la dispersión de fábricas y oficinas no ha traído una difusión del control y los beneficios. Como Saskia Sassen lo destaca "la dispersión tiene lugar dentro de una estructura corporativa altamente integrada, con fuertes tendencias a la concentración en el control y los beneficios"⁹. "Mientras más globalizada una empresa se torna, más ganan sus funciones centrales: en importancia, en complejidad..."; con estos antecedentes, Sassen concluye con lógica que estas funciones centrales "están desproporcionadamente concentradas en los territorios nacionales de los países altamente desarrollados"¹⁰.

3) Aunque esta nueva Geografía del poder se asiente en Estados nacionales potentes, con los que mantiene una relación simbiótica, sus repercusiones sobre la soberanía territorial del entorno pueden ser muy graves para éste. Basta pensar en los problemas de México con el "efecto tequila". Pero entonces lo que sucedió fue debido a los desatinos de un Gobierno irresponsable y el "efecto tequila" fue, en cierto modo, un sacudón para volverlo a la cordura. Lo más serio es que de todos modos, con cordura o sin ella, la globalización significa

⁹ Op. cit. pág. 9

¹⁰ Op. cit. pág. 10

una pérdida de autonomía notable de las autoridades económicas, especialmente las autoridades fiscales y monetarias, las más afectadas por la forma más avanzada de globalización, la financiera. Juan Carlos Lerda¹¹ analiza ese deterioro en la capacidad de aplicar políticas efectivas del cual hay ya múltiples ejemplos, inclusive en la Unión Europea con la crisis del Sistema Monetario Europeo de 1992. No se trata sólo de una pérdida de autonomía, sino de una tendencia a una mayor volatilidad de ciertos precios, como el tipo de cambio, y de mayores riesgos, como el riesgo sistémico que es la consecuencia de la "extraordinaria ampliación de la interdependencia entre instituciones financieras nacionales y extranjeras posibilitada por la desregulación y las innovaciones (financieras)"¹². Lerda señala los problemas que pueden encontrar las autoridades en el manejo de la política monetaria y financiera, observando la desvinculación de los flujos reales (especialmente, comercio de bienes y servicios) con los flujos financieros. Estos han "adquirido vida propia" y son virtualmente incontrolables. Se refiere también a las políticas fiscales y las limitaciones que enfrentan, especialmente como consecuencia del manejo de las empresas transnacionales y el comercio intrafirma.

Vito Tanzi¹³ se refiere así mismo a las anomalías que la globalización ha producido en los sistemas fiscales nacionales. La existencia de "paraísos fiscales" de fácil acceso ha trastornado los criterios clásicos de la tributación; una de las víctimas es el impuesto global a la renta; con la globalización casi forzosamente hay que recurrir a impuestos cedulares, al menos para dividendos e intereses, especialmente si se trata de países en desarrollo con escasa gravitación internacional. Con ello se pierde el más equitativo instrumento de progresividad en la tributación. La globalización estimula una competencia para atraer capitales (de riesgo y especulativos) que puede tener como consecuencia una "degradación de la tributación" según el calificativo europeo. Tanzi se refiere así a

¹¹ Op. cit.

¹² J. C. Lerda, op. cit. Pág. 70

¹³ "Taxtion in an integrated world", VIII Seminario Regional de Política Fiscal - CEPAL-PNUD. Enero de 1996, Santiago, Chile.

este fenómeno; "La competencia tributaria con otros países puede forzar a algunos a llegar a estructuras tributarias (y, quizás, niveles de impuestos) que sus autoridades económicas consideraran menos deseables que lo que habrían elegido si de sus economías hubiesen permanecido cerradas"¹⁴.

4) Las repercusiones adversas no recaen únicamente en los países débiles de la periferia. Los propios países poderosos que albergan los centros de mando de las transnacionales y los mercados financieros, sienten los efectos de las transformaciones de las empresas y sus apoyos tecnológicos. Lo dice la ONUDI: "La globalización está lejos de ser un beneficio indiscutido. Tiende a producir en cada país, perdedores lo mismo que ganadores"¹⁵. Los perdedores son muchos y con pocas esperanzas de dejar de serlo. El desempleo ha llegado a cifras sin precedentes en Europa, mientras en los EE.UU. es notorio el estancamiento o la caída de remuneraciones de las clases media y obrera. En los propios países industriales han aumentado las disparidades de nivel de vida dentro de sus regiones y es notoria la diferencia de ingresos por habitante que existe entre los países ricos y más pobres de la Unión Europea. No hace falta referirse a la creciente brecha de bienestar entre los países ricos y subdesarrollados. No se pueden atribuir a la globalización económica todos esos efectos, pero hay poca duda que en el próximo futuro tendrá cada vez más responsabilidad en esos problemas.

5) Si dejamos el tema de la globalización económica con sus efectos positivos y negativos, aún subsisten recelos y temores sobre lo que ella nos puede traer en otros órdenes de la vida. Por ejemplo, los medios de comunicación. Si en los medios fuese posible una globalización, la reacción sería calificar el proceso como una "colonización cultural" o una "subyugación cultural". Parecida reacción se produciría, en realidad se ha producido ya, si se examina la relación entre globalización económica y el medio ambiente. Al igual que los efectos y riesgos de la globalización económica, las conse-

¹⁴ Ibid, pág. 134

¹⁵ Op. cit. pág. 435

cuencias que podrían derivarse de estos otros ámbitos en que pueden desplegarse este fenómeno, obligan a pensar desde ahora en la que sería la única forma de orientar y controlar la globalización: la creación de poderes regulatorios y administrativos supranacionales. Refiriéndose al problema de la tributación, Tanzi hace una recomendación en el mismo sentido: "No hay una institución mundial con la responsabilidad de establecer reglas convenientes para la tributación, y con suficiente influencia para inducir a los países a seguir esas reglas. Quizás ha llegado el tiempo de establecerla"¹⁶. Por hoy suena como una utopía; quien sabe si lo siga siendo dentro de unos años.

4. Globalización y regionalización

1.- La globalización no es el único fenómeno que está transformando la economía internacional en los últimos años. Junto a ella hay un viejo actor que acaba de conseguir su logro más maduro; la creación de la OMC; es la élite política y de negocios que a través de negociaciones multilaterales no discriminatorias se va acercando a una liberalización del intercambio de bienes y servicios, el "free trade" o libre cambio. Por supuesto los resultados de estas negociaciones incorporadas en políticas públicas han sido uno de los hechos que han hecho posible la globalización del comercio y la producción. El tercer fenómeno es la tendencia a la constitución de agrupaciones regionales de integración económica, que conceden a los miembros de cada agrupación ventajas comerciales no extensivas y, por lo mismo, discriminatorias. Estas agrupaciones pueden proponerse la liberación parcial o total del intercambio intrarregional y tener como objetivo, según los casos, una zona preferencial, una zona de libre comercio o una unión aduanera para el ámbito del intercambio que se haya acordado. Aparte de antecedentes como la actual Unión Europea y unas pocas agrupaciones especialmente en América Latina y África, la mayor parte de las que hoy existen han sido creadas en los

¹⁶ Op. cit. pág. 140

años 80 y 90 y tienen, como se verá, características distintas a las que les precedieron, particularmente las que vinculan países en desarrollo.

Lo que interesa examinar enseguida es la interacción posible entre estos tres fenómenos y sus contradicciones, si éstas existieran.

La relación entre la globalización y la liberalización multilateral del comercio no necesita demostrarse. Ya decíamos que precisamente las políticas públicas de liberalización han sido uno de los elementos que han hecho posible la globalización. En estos casos, la liberalización multilateral ha nacido como una decisión política y está sujeta a reglas acordadas multilateralmente y esa es una diferencia con la globalización, que es un proceso con orígenes microeconómicos, que avanza de modo espontáneo, con su propia dinámica. También está sujeto a reglas, pero en ese caso a reglas impuestas o inducidas por los actores privados más poderosos¹⁷, como las empresas transnacionales, las grandes firmas de abogados de Wall Street, etc. Su cobertura no es completa, pero avanza progresivamente. Como lo anota Saskia Sassen "la globalización ha sido acompañada por la creación de nuevos regímenes legales y prácticas y la expansión y renovación de viejas formas que sobrepasan los sistemas legales nacionales"¹⁸. Esta globalización de la ley apunta a un limitado y especializado conjunto de fenómenos legales que tienen como referencia las leyes de Norteamérica y Europa, especialmente las leyes de negocios de los Estados Unidos. Por esa razón, Sassen considera este proceso como una manifestación de una "americanización"¹⁹ creciente de la economía internacional. Hay por lo mismo diferencias entre multilateralización y globalización, pero su trayectoria tiene el mismo sentido y la una ha sido apoyo fundamental de la otra.

¹⁷ Y en ocasiones también agencias públicas; un ejemplo es la adopción del modelo de tratado - contrato en el acuerdo de integración del Grupo de los Tres. Este corresponde a la tradición jurídica anglo sajona y es distinto al tratado marco de nuestra tradición.

¹⁸ Op. cit. pág. 14

¹⁹ Op. cit. pág. 16

2.- En cambio, al menos en principio, la contradicción es evidente entre la globalización y la regionalización. Esta última es también un hecho político, con reglas aprobadas por los miembros, pero es discriminatorio y en las formas resulta opuesto a la globalización, que no aparece como discriminatoria. El tema tiene importancia porque la tendencia a la regionalización ha ganado mucha fuerza en los últimos 10 años. Si realmente existiese una oposición con la globalización estaríamos en un curso que llevaría a conflictos y el escenario económico puede tornarse en extremo incierto.

Según la CEPAL²⁰ entre 1949 y 1995 se notificó al GATT, o a la OMC últimamente, de la creación de 108 acuerdos regionales; a éstos se sumarían 24 acuerdos notificados por los países en desarrollo; entre ellos están los viejos esquemas de integración de América Latina y la serie de nuevos convenios como MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Grupo de los Tres, etc. Todo ello además del esfuerzo de fortalecimiento o renovación de empeños como la Unión Europea, el Grupo Andino, CARICOM, etc. Sin duda, la regionalización está presente con fuerza en el escenario internacional y esto se transparenta particularmente en las inquietudes de los círculos académicos apegados al libre comercio y de los organismos multilaterales (Banco Mundial, FMI, BID).

La nueva oleada de acuerdos regionales se ajusta a un patrón que es muy distinto al que primaba en el pasado. Según Bhagwati, el "primer regionalismo", de los años 50 y 60, fue influido por la experiencia europea, especialmente la de la Comunidad Económica Europea, y fracasaron todos los ensayos que se hicieron en América Latina y África con esa inspiración. El regionalismo de "nueva generación" o nuevo regionalismo, surgido en los años 80 y 90 tienen otras características y es el que emerge en los nuevos empeños como MERCOSUR y el TLC, así como en los cambios radicales de las viejas agrupaciones como el Grupo o Comunidad Andina y

²⁰ Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe - Edición de 1996 - Enero de 1997, Santiago, Chile, pág. 29.

CARICOM. A esta "nueva generación" correspondería también la Unión Europea, consolidada su unidad después del Acta Unica, aún cuando mantenga casi intocadas sus reglas discriminatorias²¹.

Este nuevo regionalismo, más conocido entre nosotros como "regionalismo abierto" hace suyas las reglas neoclásicas de la integración de Viner, y teóricamente, no es sino una etapa en una trayectoria al libre comercio general. Esa es la interpretación más común de esta clase de integración, que responde en la visión de Viner a las características de la integración beneficiosa o la "buena integración a la que nos referiremos brevemente luego. Por supuesto, hay concepciones más matizadas de la integración abierta, como la que ofrece la CEPAL en que la definición gira en torno al imperativo de la competitividad. Para ella "regionalismo abierto" es un "proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible, un cimiento para una economía más abierta y transparente"²².

Con la acepción más común antes comentada o con esta más compleja de la CEPAL, la nueva generación de la integración latinoamericana es, sin duda, distinta a los empeños de integración que se pusieron en marcha en la región en los años 60 y 70. Cuando la meta era la Unión Aduanera, éstos trataban de resguardarse con aranceles comunes altos, la liberalización aceptaba excepciones y reservas y todas las fórmulas, en mayor o menor grado, planteaban utilizar políticas sectoriales promocionales. La nueva integración se basa en aranceles comunes bajos, programas de liberación de cobertura total y ausencia de políticas sectoriales. Su énfasis está en la expansión del comercio, en la cual hasta ahora han tenido éxito.

²¹ Bhagwati J. y Panagariya A, "Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?" AEI Press, Washington D.C., 1996, págs. 1 y 2.

²² CEPAL, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", Santiago, Chile, 1994, pág. 8.

3.- Así, es posible afirmar que los tres fenómenos que han transformado la economía internacional actual: la globalización, la liberación multilateral y la regionalización son idealmente fuerzas convergentes, que se encaminan hacia un mismo fin: la economía internacional más abierta y transparente de la definición de CEPAL. Sin embargo, la realidad es mucho más contradictoria y conflictiva y la evolución de estos tres fenómenos en la esfera internacional, puede desembocar en situaciones de fricción entre agentes poderosos o en exclusión e inequidad que afecten especialmente a los más débiles, los países en desarrollo; CEPAL anticipó un eventual curso negativo cuando añadió un comentario a la definición de regionalismo abierto antes citada: "Con todo, al no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso, un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extraregionales"²³.

Una reflexión más madura sobre las características de la evolución de la economía internacional en el último decenio y el curso de los tres fenómenos que la están transformando despierta serias inquietudes sobre el resultado previsible de la interacción de las fuerzas que hoy imponen su marca sobre las relaciones internacionales económicas. Por lo pronto la convergencia de globalización, liberalización multilateral normada y regionalización no parece de ninguna manera asegurada. Aún cuando pueden existir contradicciones más profundas, hay una clara posibilidad de conflictos entre la institucionalidad multilateral y la nueva regionalización. Un documento reciente de CEPAL, "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: (1996)" presenta un espectro de análisis e inquietudes lúcido y franco que bien vale la pena seguir para examinar este tema.

CEPAL comienza preguntándose sobre el origen de esta irrupción del nuevo regionalismo en que son propulsoras las mayores potencias industriales: EE. UU, Europa y el Japón, especialmente los

²³ Op. cit. 1994 - pág. 8

Estados Unidos, que tienen un rol protagónico en tres de ellos, creados o por crearse: el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), el Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la transformación del foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) en un acuerdo preferencial. Ha ido todavía más allá; ha propuesto la creación de un área de libre comercio transatlántica (TAFTA) con la Unión Europea²⁴.

El interés de los Estados Unidos en la regionalización, un tema que en todo lo que llevamos de este siglo le ha sido ajeno, se debe, sin duda en parte, a su relación con las mayores empresas transnacionales, que han hecho de la globalización el ámbito de una expansión que hasta ahora no reconoce los límites. Pero, cabe preguntarse, ¿para qué necesitan entonces de la regionalización?. La contestación según CEPAL, es la siguiente: "El nuevo regionalismo constituye una respuesta a la necesidad de mercados más fluidos y continuos planteada por las grandes empresas transnacionales y los movimientos de capital. La creación de estos mercados requiere la armonización de políticas nacionales que trascienden las que tradicionalmente se consideraban en las negociaciones multilaterales"²⁵. Vale decir, normas sobre inversiones extranjeras y propiedad intelectual, trato nacional para servicios financieros y otros servicios. Todos esos temas están incluidos en el acta final de la Ronda Uruguay, pero están sujetos a negociaciones mucho más complejas que las que requiere normalmente un Acuerdo Regional como el TLC - según CEPAL, "el Acuerdo que mejor representa el nuevo regionalismo"²⁶. Aparte de la natural inclinación a valerse de su tradición jurídica, eso puede explicar la insistencia de los Estados Unidos en negociar la regionalización en base a tratados contrato muy detallados. Es el caso del TLC, del Grupo de los Tres por mediación de México, y es también la circunstancia de la negociación de la zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Tampoco ha encontrado resistencia de las otras partes, porque cuando se relacionan

²⁴ CEPAL, op. cit. (1997) pág. 33.

²⁵ CEPAL, op. cit. (1997) pág. 30.

²⁶ CEPAL, op. cit. (1997) pág. 35.

con los Estados Unidos en principio ellas están interesadas sobre todo en las inversiones de las transnacionales americanas ²⁷.

Antes decíamos que la preocupación del Gobierno de los Estados Unidos por la regionalización responde en parte a su interés por facilitar la acción de sus transnacionales. Hay, además, un propósito estratégico de su política comercial que le ha llevado desde hace más de 10 años a asumir una posición activa, apoyada en su poder, para abrir y mantener mercados. Aparte de consideraciones políticas, el origen debe estar en el enorme déficit de cuenta corriente de entonces y su deuda externa creciente. Lo cierto es que desde entonces cambió la filosofía de su política comercial: la búsqueda de libre comercio apoyándose en negociaciones multilaterales, ha sido reemplazada por una acción en múltiples frentes (multitrack), lo que, como lo indica CEPAL, comprende tanto el trato unilateral agresivo como negociaciones bilaterales, plurilaterales y multilaterales. Su legislación comercial le permitió adoptar medidas unilaterales como instrumento de presión y desde entonces ha usado todas las alternativas señaladas para ampliar su acceso a los mercados. Entre ellos está la regionalización. En 1987 firmó su primer acuerdo de libre comercio con Israel, siguió Canadá, México y, posteriormente, con el acicate de la Unión Europa que consolidó su integración, su interés por negociar tan rápidamente como las circunstancias lo permitiesen ALCA y APEC.

Esta regionalización es muy distinta a la que en América Latina hemos tratado de construir laboriosamente desde los años 60. En esa época nuestra integración podía ser defensiva, pero no era instrumento agresivo de lucha comercial. Y ese es todavía el espíritu de nuestros empeños de integración, que ahora tampoco son defensi-

²⁷ No creemos sobrevalorar la importancia de la empresa transnacional en el escenario internacional de hoy. Como testimonio valga esta afirmación de la OCDE que define la globalización así: Un sistema de producción en el que una fracción cada vez mayor del valor y la riqueza es generado y distribuido mundialmente por un conjunto de redes privadas relacionadas entre sí y manejadas por las grandes empresas transnacionales, que constituyen estructuras concentradas de oferta, aprovechando plenamente la ventaja de la globalización financiera, medio central del proceso OCDE, "Technology and the Economy: the key relationship" Paris, 1992 (citado por CEPAL, op. cit. pág. 23).

vos. Ellos se fundaban y se fundan en el consenso sobre un conjunto de reglas que un grupo de países, diferentes entre sí, pero todos en vías de desarrollo, aceptaban para conducir la integración. Ese no es el caso ahora frente a una regionalización que puede inclinarse hacia la rivalidad y que tienen como miembros países en desarrollo asociados a las mayores potencias económicas y políticas.

Al respecto cabe plantearse dos interrogantes, como lo hace CEPAL:

a) ¿Es la regionalización sólo un alto en el camino que lleva a un mercado abierto y multilateralmente negociado?. ¿Son complementarios? Si subsiste el ambiente de rivalidad, antecedente posible de una lucha comercial entre las grandes potencias, el resultado puede ser: "un sistema en el que una mayor libertad de comercio e inversiones dentro de los grupos (regionales), coexista con un comercio administrado entre grupos"²⁸. Sería lo que Omán calificó como una regionalización degenerada²⁹.

b) ¿Es concebible un funcionamiento equitativo y que responda al interés común en agrupaciones de composición muy heterogénea, que combinan países en desarrollo con un miembro que es una de las mayores potencias políticas y económicas?. Sí, es concebible que eso suceda si el poderoso es magnánimo y contempla objetivos de largo plazo. Pero la reacción más lógica es recordar, como lo hace CEPAL, que "en los grupos heterogéneos existen el grave peligro de que los países más fuertes hagan uso de su poder para imponer sus puntos de vista". Ese riesgo lleva a CEPAL a referirse a la opinión al respecto de Bhagwati y Srinivasan: "las consecuencias de la formulación de normas a nivel regional en los grandes espacios económicos despierta gran inquietud, específicamente respecto a los temas sobre los cuales no hay consenso multilateral, y en foros en los que hay una clara asimetría de poder"³⁰.

²⁸ CEPAL, op. cit. 1997, pág. 33.

²⁹ "Una escalada de acuerdos regionales que conducen a una fragmentación del sistema global del comercio en un número de bloques regionales cerrados y relativamente hostiles entre sí". Omán, op. cit. 1997 pág. 49.

³⁰ CEPAL, op. cit. pág. 34.

4.- No es difícil aventurar una respuesta al segundo interrogante antes planteado. Si las circunstancias son las indicadas, lo anticipable es que el miembro poderoso haga valer su peso en el ámbito regional. Es mucho más complejo arriesgar una respuesta a la primera cuestión. El qué la integración regional degenera en un enfrentamiento entre bloques va a depender de eventualidades que es imposible prever, aunque es razonable afirmar que ese curso está dentro de lo posible. Por lo pronto la regionalización, la nueva regionalización, acerca los regímenes comerciales y de inversión hacia el mercado abierto, que es la meta de las negociaciones multilaterales e idealmente, el punto de llegada de la globalización. Es más, la regionalización parece ser ahora la vía que va asumiendo la globalización de la producción real y el comercio, es decir, tanto la producción como el comercio se articulan primero regionalmente antes de continuar una expansión de más amplia escala. No es un hecho general, hay transnacionales que están en todos los continentes y sus actividades se entrelazan mundialmente, pero lo más común parecer ser la expansión apoyándose inicialmente en el ámbito regional, quizás porque en él, encuentran el ambiente conocido y toda la seguridad jurídica y la estabilidad que necesitan³¹. Como ya se comentó en lo que se refiere a la producción real, las nuevas tecnologías si bien han "desmembrado la cadena de valor"³², por la misma flexibilidad y ubicuidad alcanzada por las empresas, estas tienden a acercar sus actividades lo más posible a los distintos mercados y a trabajar de acuerdo con sus inclinaciones y sus demandas. Lo dice Omán muy precisamente. "De hecho ..., la proximidad física entre empresas, así como con sus clientes (localización global) y con sus proveedores, se ha tornado más y no menos importante"³³. CEPAL es todavía más explícita al respecto: "La movilidad que ofrecen los avances tecnológicos transforma las filiales de las empresas transnacionales, antes geográficamente dispersas y con una estructura de producción fragmentada, en redes de producción y distribución

³¹ Recuérdese que las empresas transnacionales van al ámbito regional porque en él cuentan con normas favorables que sería muy difícil negociar multilateralmente.

³² Expresión de Paul Krugman

³³ Op. cit. pág. 45

integrada a nivel regional y global. En tal sentido la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización”³⁴. Las cifras del comercio mundial de bienes muestran una clara tendencia a desarrollarse con más dinamismo a nivel regional. Esto fue y es notorio en la Unión Europea y lo es también en América Latina. El comercio intralatinoamericano ha crecido a una tasa anual promedio del 19% en el período 1990-1995, una cifra más alta que la que alcanzó la exportación de la Región a otras áreas (EE.UU. = 15.6; Asia 15.9)³⁵. Vale la pena subrayar que el volumen del comercio intrarregional es ya muy alto, por lo cual la tasa de expansión alcanzada significa un considerable dinamismo. Ignoramos cuánto de ese comercio corresponde a las empresas transnacionales. Probablemente éstas no tienen todavía un peso muy considerable en la exportación intrarregional. Si su participación en la producción y el comercio crece, seguramente aumentaría muy rápidamente la parte que ellas asumirán del comercio intralatinoamericano; eso está en la lógica del comercio intraindustrial e intrafirma, que tiende a concentrarse regionalmente, al menos inicialmente.

Creo que es claro que la gravitación regional en la globalización de la producción real es muy importante y que esta puede inclusive acrecentarse en el futuro. Los agentes reales de este proceso de regionalización son al parecer las empresas transnacionales, lo que ciertamente induce a apreciar con reservas las condiciones de equidad de un proceso de integración regional en que participen países en desarrollo en combinación con países desarrollados poderosos y empresas transnacionales igualmente poderosas.

5. ¿Qué clase de regionalización?

En éste contexto, cabe también preguntarse hasta que punto pueden ser válidas las tesis de Viner sobre la “buena” y la “mala”

³⁴ Op. cit. pág. 24.

³⁵ CEPAL, op. cit. Cuadro II-2, pág. 42.

integración económica. Curiosamente los economistas ortodoxos siguen empleando los mismos conceptos que Viner formulara al respecto al iniciarse los 50. Un ejemplo es Charles Omán³⁶, a quien vale la pena citar textualmente. "Los economistas juzgan bueno un acuerdo regional de jure en la medida en que es "creador de comercio" es decir, refuerza la globalización reduciendo los impedimentos de política al comercio dentro de la región. Lo consideran "malo" si es "desviador de comercio", es decir trabaja contra la globalización al favorecer el comercio dentro de la región a expensas del comercio con países ajenos a la región". Con esos criterios, dado que, regularmente toda integración regional a la vez creará y desviará comercio, una "buena" integración será aquella en que la creación de comercio supere a la desviación de comercio.

Obsérvese que el supuesto es que la creación y la desviación del comercio sólo puede originarse en el carácter de la integración regional de que se trate, o en sus políticas. Son, en todo caso, entes públicos y políticas públicas las que causarían la creación y la desviación del comercio. En esa concepción no se reconoce que efectos de las dos clases pueden muy bien originarse en agentes privados y que esa posibilidad es particularmente relevante cuando el comercio se encuadra en el fenómeno de la globalización y la acción de las empresas transnacionales.

En realidad el comercio internacional actual es en gran medida una hechura de las transnacionales. Según las cifras de UNCTAD para 1993, citadas por la CEPAL³⁷, las transnacionales habrían generado en ese año cerca del 66% del total de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. De ese 66%, algo más de la mitad (33.3%) sería comercio intrafirma, es decir de las empresas transnacionales con sus filiales, y algo más del 32% restante serían exportaciones entre transnacionales y otras empresas. Sólo la diferencia, alrededor de un tercio del comercio mundial se haría entre otras empresas sin la intervención de transnacionales.

³⁶ Op. ct. pág. 49.

³⁷ Op. ct. pág. 26 y 27.

En esas circunstancias, dentro de una zona de integración o fuera de ella, las transnacionales, con su comercio intrafirma y los precios de transferencia - manipulables a voluntad, como lo saben bien las autoridades fiscales de los países más poderosos - pueden ser y son el origen de desviaciones de comercio mucho más importantes que las que podrían generarse en las políticas de integración abierta que hoy predominan en la regionalización de América Latina y en general en el mundo en desarrollo. Las relaciones jerárquicas entre matriz y filiales y los precios de transferencia son, sin duda, instrumentos más directos y eficaces que un arancel para conseguir una desviación de comercio.

No son evidentemente las condiciones de un mercado competitivo las que se crearían con una regionalización semejante. De un modo más general en la medida en que la regionalización tenga éxito en desarrollar un comercio intraindustrial, por lo mismo, de productos diferenciados, se estarían creando las condiciones para la existencia de mercados de competencia monopolística ³⁸. Si las empresas intervinientes son transnacionales y éstas se hallan bajo la égida de los Estados más poderosos hay razones válidas para dudar en la equidad de la participación en los costos y beneficios de la integración que corresponde a los países más débiles y vulnerables de una agrupación regional determinada.

6. Conclusiones aplicables a nuestras políticas de integración

Si la evolución de la economía internacional se acercara a las tendencias señaladas, lo que es probable dadas las condiciones del mundo actual, quedan muy pocos caminos abiertos a las políticas de integración económica en América Latina. Estos son:

1.-Fortalecer la integración aprovechando al máximo la modalidad elegida. Si se trata de una unión aduanera, lo que queda es

³⁸ Ver Krugman, P. y Obsfield H. "Economía Internacional - Teoría y Política", Mc Graw Hill, Madrid, 1994, págs. 144-161.

perfeccionar el mercado único, como lo hizo la actual Unión Europea. El Grupo Andino y MERCOSUR deben culminar su negociación para vincularse en una zona de libre comercio de América del Sur. Aparte de sus efectos económicos, eso es esencial para ganar en capacidad de negociación, sobre todo en el caso del Grupo Andino.

2.-Las integraciones regionales de América Latina, especialmente las que tienen como meta la Unión Aduanera, deben salir del patrón de políticas sectoriales neutras y buscar el dar un contenido a su integración, poniendo en marcha políticas promocionales en campos que son viables para conseguir una inserción mejor en la economía internacional, por ejemplo políticas industriales, políticas de ciencia y tecnología. Así estarán en condiciones de mantener una expansión dinámica del comercio tanto intrarregional como con terceros países.

3.-Las agrupaciones de integración latinoamericana deben abrir y aprovechar de su abanico de opciones de relación internacional. Aún cuando no sea fácil, deben tratar de salir de la insularidad latinoamericana y acercarse a Europa (la Unión Europea) y Asia, además de los Estados Unidos. Eso interesa económicamente y desde el punto de vista de la capacidad negociadora.

4.-La negociación del ALCA deben hacerse con plena conciencia de los riesgos que ella entraña. Hay que plantearse una posición negociadora común que sea exigente y tratar de conseguir el máximo posible de ventajas para compensar la debilidad. Los instrumentos de compensación empleados por la Unión Europea en beneficio de sus miembros más débiles son un ejemplo del tratamiento que América Latina debe procurar como "quid pro quo" de la negociación.